

TC/017968/2024

Objeto: Acompanhamento do Edital da CONCORRÊNCIA EC 4/2024/SGM-SEDP de Concessão para prestação dos serviços de gestão, operação, manutenção dos Parques Municipais da Orla da Represa Guarapiranga: Parque Guarapiranga, Parque Barragem do Guarapiranga, Parque Praia São Paulo - Núcleo Atlântica, Parque Praia São Paulo - Núcleo Praia do Sol, Parque Linear Castelo, Parque Linear Nove de Julho e Parque Linear São José, pelo prazo de 18 anos - SEI 6011.2021/0003165-5.

Interessado(s): Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (*), Secretaria do Governo Municipal (*), Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias (*)

Relator: João Antonio

Competência: PLENO

SENHOR ASSESSOR JURÍDICO SUBCHEFE

1. BREVE SÍNTESE DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Acompanhamento de Edital de Concorrência EC 004/2024/SGM-SEDP

Trata-se de Acompanhamento de Edital de Concorrência EC 004/2024/SGM-SEDP de concessão para a prestação de serviços de gestão, operação e manutenção dos Parques Municipais da Orla da Represa Guarapiranga, Parque Barragem do Guarapiranga, Parque Praia São Paulo – Núcleo Atlântica, Parque Praia São Paulo – Núcleo Praia do Sol, Parque Linear Castelo, Parque Linear Nove de Julho e Parque Linear São José (processo SEI nº 6011.2021/0003165-5). O valor estimado é de R\$ 713.739.603,63 (peça 111, fl. 09).

O histórico do processado encontra-se resumido na peça 93, na qual a Auditoria reiterou a conclusão de que o certame não reunia condições de prosseguimento, apresentando quadro resumo com a classificação dos apontamentos remanescentes do relatório de peça 74, a seguir (peça 93, fl. 59)

Em acréscimo, considerando as novas informações apreciadas, a referida manifestação registrou as seguintes recomendações (peça 93, fl. 60):

- 3.4.1.A A revisão dos encargos a serem executados nas áreas alagáveis adjacentes, tendo em vista a notícia de que a EMAE foi privatizada e que isso pode repercutir sobre as condições de operação dos parques do Guarapiranga.
- 3.4.1.B Que a SVMA seja instada a fornecer esclarecimentos sobre contratos vigentes por ela celebrados para manutenção e gestão dos Parques do Guarapiranga, indicando o embasamento legal para sua atuação nas áreas alagáveis da represa por meio desses contratos, e se há ou não sobreposição, ainda que parcial, do escopo desses contratos com o objeto da concessão de EMAE, pois isso pode configurar dano ao erário passível de responsabilização.
- 3.5.9. Seja realizada nova revisão da taxa de desconto calculada no VfM do achado 3.5.9., em função da sua composição e do seu alto valor, incompatível com as atuais taxas vigentes no mercado norte americano e com operações subsidiadas pelo BID.
- 3.7.5. Sejam alterados os pesos dos indicadores previstos no SMD durante o programa de intervenção, a fim de adaptá-lo a possível redução de notas atribuídas à concessionária que possam incorrer sanções não razoáveis.

Em sequência, o Conselheiro Relator promoveu exame acerca dos apontamentos remanescentes segundo o órgão técnico, sopesando as manifestações da Origem, sob a ótica da competência discricionária da modelagem concebida pela Administração, conforme despacho de peça 94.

Depreende-se da aludida análise, que o Relator acolheu as justificativas da Origem e considerou superados os apontamentos, sem prejuízo das observações individualmente registradas, quanto aos itens: 3.1.1; 3.1.2; 3.1.3; 3.1.7; 3.1.8; 3.2.1; 3.3.5; 3.5.2; 3.5.5; 3.5.9 e 3.5.10.

Após ponderar as justificativas apresentadas pela Origem diante do caso concreto, e com a ressalva de que “possuindo o condão de afastar a possibilidade de não

continuidade do certame, tendo em vista as opções e limitações aduzidas pela Origem”, diante da relevância dos pontos, considerou pertinente a apreciação pela Origem das considerações e argumentos da Auditoria, em consonância com a proteção do interesse público, sobre os seguintes apontamentos: 3.1.5; 3.2.2; 3.2.3; 3.2.4; 3.3.3; 3.4.1; 3.4.3; 3.4.5; 3.7.4; 3.7.5 e 3.7.7.

Especificamente em relação ao apontamento 3.7.10, foi consignado (peça 94, fl. 10):

Quantos aos itens acima identificados, merecem destaque os fundamentos pormenorizados elencados pela Pasta para sua escolha, configurando como aqueles possíveis para a presente modelagem, sem prejuízo de que sejam procedidos estudos a fim de alterar editais semelhantes futuros, bem como de mecanismos mais eficazes de controle
Somente em relação à exigência de Plano de negócios da licitante vencedora, recomendo à Administração que proceda à assinatura do contrato somente após apresentação do Plano de negócios pela licitante vencedora. (Destaque nosso)

No que tange ao apontamento 3.3.12, após reproduzir suas considerações acerca da subcontratação por ocasião do eTCM 965/2023, acolheu as razões trazidas pela Pasta e registrou (peça 94, fl. 12):

Diante do exposto, acolho as razões trazidas pela Pasta, sem prejuízo de que em procedimentos de licitação para concessões futuras haja o estabelecimento de regras específicas para subcontratação, garantindo integridade e transparências nas relações. (Destaque nosso)

Quanto ao apontamento 3.4.4, que abordou a ausência de cronograma físico-financeiro, foi recomendado (peça 94, fl. 13):

As justificativas trazidas conduzem ao entendimento de que o Plano de Necessidades e o Plano de Negócios Referenciais contemplam as informações

necessárias para compreensão da sequência de execução dos investimentos e do fluxo de caixa da concessão. Todavia, ainda que referido apontamento não tenha o condão de obstar a continuidade do certame, na linha da manifestação de auditoria, recomendo que essas informações sejam reunidas em um único documento nos moldes de um cronograma físico-financeiro para atendimento do art. 23, parágrafo único, I da LF 8.987/1995. (Destaque nosso)

Quanto à manutenção do apontamento 3.6.2, restou registrado (peça 94, fl. 16):

As anotações de auditoria possuem especial relevo no que tange à modelagem eleita versus sua real sustentação econômica, devendo a Origem atentar para a questão posta, evitando pedidos posteriores de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em função da redução das fontes de receitas. (Destaque no original)

Quanto aos apontamentos 3.6.5 e 3.7.1, embora não seja indicada a superação ou não dos pontos, foi consignado, respectivamente (peça 94, fl. 18):

Em sua manifestação, a Origem esclarece os índices utilizados para os custos indicados, sendo as referências utilizadas para a conta “manutenção” condizente com as explicações na Nota Técnica, conforme reconhecido no relatório de auditoria. Por sua vez a conta “limpeza e manejo”, deverá adotar a fonte descrita pela SPP e pela SGM -valor do m² CADTERC Limpeza Predial 2023 -que é de 0,72/m².

[...]

O apontamento de auditoria possui uma perspectiva de incerteza em decorrência de possíveis atrasos em obras obrigatórias, mas que não indicam por si só irregularidades passíveis de paralisar o certame.

Por seu turno, a defesa apresentada indica mecanismos para evitar o referido atraso, o que merece a devida atenção, sem obstar a recomendação para que a Origem realize efetivo acompanhamento do programa de implantação.

Em relação ao apontamento 3.7.8, o aludido despacho acompanhou o posicionamento da Auditoria, nos seguintes termos (peça 94, fl. 19):

Por seu turno, o relatório conclusivo de auditoria entende que cabe aperfeiçoamento na gestão contratual, no que acompanho, notadamente em relação à necessidade de um acompanhamento gerencial mais elaborado por

parte do Poder Concedente, mas que pode ser desenvolvido até a assinatura do instrumento contratual.

Quanto ao apontamento 3.7.9, foi consignado no referido despacho (peça 94, fl. 19):

A Origem, em sua defesa, registra que a cláusula 31.7 da minuta contratual - que permite ao Poder Concedente realizar uma análise mais aprofundada das informações quando necessário -, bem como as penalidades já estabelecem mecanismo de controle e fiscalização, o que é igualmente refutado pelo relatório de auditoria, sem prejuízo de que procedimentos de atestação e aprovação trimestral pelo Poder Concedente da documentação a ser enviada pela concessionária sejam desenvolvidos posteriormente. (Destaque no original)

Já em relação às recomendações repisadas pela Auditoria à peça 93, o despacho do Conselheiro Relator registrou (peça 94, fl. 20):

Em relação às recomendações arroladas pela especializada desta E. Corte de Contas, devidamente indicadas nos itens 3.1.4, 3.1.8, 3.3.4, 3.3.8, 3.4.7 e 3.6.64, as manifestações produzidas nos autos merecem o devido acolhimento sem prejuízo que sejam reconsideradas oportunamente, notadamente as de itens 3.3.4, 3.3.8 e 3.4.7. (Destaque nosso)

Por derradeiro, o Conselheiro Relator considerou que mereciam revisão por parte da Origem, os seguintes apontamentos (peça 94, fls. 20/26):

3.1.6; 3.3.1; 3.3.13; 3.6.1 e 3.7.3; determinando à Origem a promoção das modificações indicadas no despacho e destacando em conclusão: Diante do panorama apresentado, considero que em razão dos elementos que constam dos autos, em especial a resposta apresentada pela Origem ao Relatório Conclusivo de Auditoria, autorizo a continuidade do procedimento licitatório relativo ao Edital de Concorrência n.º EC/004/2024/SGM-SEDP, condicionada a observância das determinações exaradas no presente despacho. (Destaque nosso)

Destaque-se que houve a suspensão da Concorrência n.º EC 004/2024/SGMSEDP, conforme Comunicado publicado pela Secretaria de Governo Municipal no DOC de 29.01.2025, p. 2, para ajustes no instrumento convocatório e seus anexos.

Os autos permaneceram em custódia da Coordenadoria V até a republicação do Edital, conforme despacho do Relator de peça 105. Em 26.02.2025, foi republicado o Edital em exame (peça 118), designando a sessão pública inicial para 09.04.2025, às 10h. Oficiados os representantes das Secretarias do Verde e do Meio Ambiente, de Governo Municipal e de Desestatização e Parcerias, conforme certificado pela Unidade Técnica de Ofícios à peça 102, em resposta, foi encaminhada a documentação de peças 107 a 114.

Não obstante os registros pontuais sobre os apontamentos constantes do despacho de peça 94, a Nota Técnica de peça 112 e a resposta apresentada pela Coordenadoria de Desestatização e Parcerias da SGM à peça 114, ressaltaram como escopo dos esclarecimentos os apontamentos: 3.1.6, 3.3.1, 3.3.13, 3.6.1, 3.6.5 e 3.7.3, cuja reiteração representaria óbice ao seguimento da licitação, como se extrai dos excertos a seguir:

Nesses termos, no Despacho do Relator foram superados os Achados 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4, 3.1.5, 3.1.7, 3.1.8, 3.2.1, 3.2.2., 3.2.3, 3.2.4, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5, 3.3.8, 3.3.10, 3.3.12, 3.4.1, 3.4.3, 3.4.5, 3.4.7, 3.5.2, 3.5.5, 3.5.9, 3.5.10, 3.6.2, 3.6.6, 3.7.1, 3.7.4, 3.7.5 e 3.7.7. Ademais, foram convertidos em recomendações os Achados 3.4.4, 3.6.2, 3.7.8, 3.7.9 e 3.7.10.

A presente Nota Técnica se aterá às determinações contidas nos Achados 3.1.6, 3.3.1, 3.3.13, 3.6.1, 3.6.5 e 3.7.3, cuja reiteração representaria óbice ao seguimento da Licitação, conforme será apresentado a seguir. (peça 112, fls. 03/04).

Nesses termos, no Despacho do Relator foram superados os Achados 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4, 3.1.5, 3.1.7, 3.1.8, 3.2.1, 3.2.2., 3.2.3, 3.2.4, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5, 3.3.8, 3.3.10, 3.3.12, 3.4.1, 3.4.3, 3.4.5, 3.4.7, 3.5.2, 3.5.5, 3.5.9, 3.5.10, 3.6.2, 3.6.6, 3.7.1, 3.7.4, 3.7.5 e 3.7.7. Ademais, foram convertidos em recomendações os Achados 3.4.4, 3.6.2, 3.7.8, 3.7.9 e 3.7.10.

Assim, retornaram os autos para manifestação da Coordenadoria V (peça 116), cuja análise consta da peça 128 com a seguinte conclusão:

A presente manifestação se deu em atenção à determinação da Relatoria para verificar o cumprimento de recomendações e determinações arroladas no despacho de peças 105 e 116.

Após análise dos apontamentos para os quais foram apresentados esclarecimentos pela Nota Técnica de peça 112 e pela Coordenadoria de Desestatização e Parcerias da SGM à peça 114, itens: 3.1.6, 3.3.1, 3.3.13, 3.6.1, 3.6.5 e 3.7.3, restaram mantidos os achados 3.1.6 e 3.7.3.

Cumprе ressaltar que não foram apresentadas considerações por parte da Origem acerca dos demais apontamentos para os quais constaram determinação e/ou recomendação específica no despacho do Conselheiro Relator de peça 94, elencados no item 1 - Introdução da presente manifestação.

Por fim, cumpre observar que a nova data de abertura do certame foi agendada para 09.04.2025, às 10h, conforme Comunicado publicado no DOC de 26.02.2025.

Em seguida, a Origem foi novamente oficiada para apresentar esclarecimento sobre a manifestação da auditoria, conforme consta da peça 120. A manifestação da Origem consta das peças 128 a 131.

Após manifestação da Origem, o Conselheiro Relator proferiu despacho autorizando o prosseguimento do certame, nos seguintes termos (peça 133):

Após a devida instrução processual, esta Relatoria proferiu despacho (Peça 94), afastando os apontamentos para efeitos de provimento cautelar, concluindo que: “Diante do panorama apresentado, considero que em razão dos elementos que constam dos autos, em especial a resposta apresentada pela Origem ao Relatório Conclusivo de Auditoria, autorizo a continuidade do procedimento licitatório relativo ao Edital de Concorrência n.º EC/004/2024/SGM-SEDP, condicionada a observância das determinações exaradas no presente despacho”.

Em face da republicação do edital de licitação da concorrência n.º EC 004/2024/SGM-SEDP, com sessão pública de abertura assinada para o dia 09/04/2025, às 10h, os autos foram remetidos para análise de auditoria, que proferiu manifestação conclusiva no sentido de que “Após análise dos apontamentos para os quais foram apresentados esclarecimentos pela Nota Técnica de peça 112 e pela Coordenadoria de Desestatização e Parcerias da SGM à peça 114, itens: 3.1.6, 3.3.1, 3.3.13, 3.6.1, 3.6.5 e 3.7.3, restaram mantidos os achados 3.1.6 e 3.7.3” (Peça 119)

Instada a se manifestar, a Pasta (Peças 128 - 131) apresentou nota técnica esclarecendo os apontamentos mantidos por auditoria em sua manifestação. Nesse sentido, solicitou a superação do achado 3.1.6 que trata sobre o licenciamento ambiental, reiterando as razões expedidas em outras oportunidades, no sentido de que a matriz de risco prevê que o Poder Concedente apenas assume o risco decorrente de atraso excessivo, desde que não imputável a Concessionária e ressaltando a cláusula 24.4 do contrato que conduz à responsabilidade do Poder Concedente por acompanhar e auxiliar na intermediação do processo de licenciamento do projeto apresentado pela Concessionária, sem assumir sua execução direta.

Diante dos substanciosos argumentos trazidos pela Pasta e considerando as disposições contidas nas cláusulas contratuais, que atribuem à futura concessionária a responsabilidade pelo licenciamento ambiental, entendo possível acolher suas razões, sem prejuízo de que em modelagens futuras a questão da matriz de risco seja melhor mensurada e consequentemente alocada às partes que melhor possam administrar, em homenagem ao interesse público envolvido.

Quanto ao achado 3.7.3 – Verificador independente, a adequação da redação do anexo IV do Contrato, notadamente o subitem 11.23 do sistema de mensuração do desempenho, aliada a previsão de que o procedimento de contratação do verificador independente e do Instituto de pesquisa prevê (i) a formulação e apresentação de lista tríplice pela Concessionária; e (ii) escolha pelo Poder Concedente, revela-se razoável e conduz a excepcional reconsideração da outrora determinação.

Diante do exposto, reconsidero minhas considerações outrora arroladas em relação aos achados 3.1.6 e 3.7.3 da manifestação de auditoria, não existindo óbice ao prosseguimento do certame.

Oficie-se aos Senhores Secretários do Verde e do Meio Ambiente, do Governo Municipal e de Desestatização e Parcerias, com a urgência que o caso requer. Publique-se.

Por fim, encaminharam os presentes autos a esta Assessoria Jurídica (AJ) para manifestação, conforme consta da peça 142.

É o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

Decisão de mérito do Conselheiro Relator pelo prosseguimento do certame

O Edital de Concorrência EC 004/2024/SGM-SEDP foi objeto de acompanhamento pela Coordenadoria V deste Tribunal de Contas, consubstanciado no Relatório Preliminar (peça 29), Relatório Conclusivo (peça 74) e manifestações posteriores (peças 93 e 119).

Inicialmente, a análise realizada pela Coordenadoria V evidenciou 46 achados (Relatório Preliminar de peça 29), dos quais boa parte foi mantido pela auditoria na manifestação de peça 119, conforme demonstrado abaixo:

Achados de Auditoria reiterados: 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.5, 3.1.6, 3.1.7, 3.1.8, 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3, 3.2.4, 3.3.3, 3.3.5, 3.3.12, 3.4.1, 3.4.3, 3.4.4, 3.4.5, 3.5.5, 3.5.9, 3.5.10, 3.6.2, 3.7.1, 3.7.3, 3.7.4, 3.7.5, 3.7.7, 3.7.8, 3.7.9, 3.7.10;
Achados de Auditoria superados: 3.5.2;
Recomendações não atendidas: 3.1.4, 3.1.8, 3.3.4, 3.3.8, 3.4.7, 3.6.6;
Recomendações atendidas: 3.3.10.

Após suspensão e republicação do edital (DOC 26.02.2025), permaneceram pendentes os achados 3.1.6 (licenciamento ambiental) e 3.7.3 (verificador independente). A Origem prestou novos esclarecimentos e o Conselheiro Relator, por despacho, reconsiderou as exigências e liberou o prosseguimento da licitação (peça 133).

Como se verifica, neste momento processual, a fase cautelar foi superada, com a continuidade do processo licitatório, nos termos do despacho exarado à peça 133.

Dessa forma, ressalto que, embora remanescentes os apontamentos reiterados pela Coordenadoria V no Relatório Conclusivo (peça 74) e demais manifestações posteriores (peças 93 e 119), estes não foram suficientes a manutenção da suspensão do certame, conforme despacho de peça 133.

3. CONCLUSÃO

Autorização de prosseguimento do certame por decisão do Conselheiro Relator e procedimento licitatório declarado deserto

À vista do exposto, não vislumbro questão jurídica a ser resolvida ou acrescida, tendo em vista que já houve decisão monocrática de mérito do Conselheiro Relator, devidamente fundamenta nos autos (peça 133), determinando o prosseguimento do procedimento licitatório, por considerar sanados os achados remanescentes 3.1.6 e 3.7.3 constantes dos Relatórios da Auditoria.

Ademais, cumpre informar que o Secretário Executivo de Desestatização e Parcerias (SGM/SEDP) **decidiu declarar deserta a Concorrência EC 004/2024/SGM-SEDP e determinou seu encerramento**, tendo em vista que não houve interessados na fase de credenciamento do certame, conforme relatado na Ata da Sessão de Abertura do certame, realizada em **09.04.2025** (peça 143).

É o que submeto à consideração de Vossa Senhoria.

São Paulo, 30 de abril de 2025 .

Pedro Paulo Araújo de Aquino
Auditor de Controle Externo
OAB/SP nº 155.960

PPAA/